Gazeta dos Caminhos de Ferro, ano LI, nº 1232, 16 de abril de 1939, pp. 217-220 Revista quinzenal

O problema nacional ferroviário e a coordenação dos transportes

Síntese doutrinal de quatro conferências

Conferência realizada na «Ordem dos Engenheiros»

em 20 de Junho de 1938

pelo Eng.º J. FERNANDO DE SOUZA

(Continuação)

Quanto ao seu valor militar, frizou-o o sr. general Raúl Esteves nos termos seguintes:

«Os caminhos de ferro são um dos elementos de um plano de operações e de um plano de guerra, no mesmo pé que os efectivos, o armamento ou as fabricações. Um exército privado de uma rêde ferroviária bem organizada e bem explorada achar-se-ia numa situação tão crítica como se lhe faltassem os canhões ou as munições.»

Acrescetei, pela minha parte, na minha conferência:

«Juntem-se, ao valor dos trasportes comèrciais ou militares e civis do Estado, as facilidades de comunicações postais, os resultados da actividade agrícola, industrial, que o caminho de ferro suscita (na região tributária da linha do Vouga há numerosos estabelecimentos industriais, 90 % dos quais são posteriores à abertura da linha), o considerável aumento da matéria colectável, a possibilidade de grandes e prontas deslocações de fôrças militares e policiais, não poderemos negar ao caminho de ferro considerável utilidade social, que não se mede pela receita líquida.

«Pode não a ter ou ser insuficiente para obviar aos encargos do capital. Pode ser deficitária e determinar até despesas de exploração superiores às receitas.

«Da importância dos serviços que presta deriva a sua razão de ser, do mesmo modo que estradas, edifícios públicos, escolas, hospitais, são imprescindíveis, embora seja nula, ou quási, a receita a que dão lugar.»

Quando o Estado resolveu construir por sua conta e explorar as linhas do Sul e Sueste e do Minho e Douro, visava porventura um empreendimento industrial, justificado pelo rendimento líquido provável?

Não! Foi à utilidade social que atendeu, embora os explorasse comercialmente. Se as receitas fôssem insuficientes, o Estado procederia como para os portos, as estradas, os edifícios públicos, os estabelecimentos de instrução e assistência.

«Assim, por exemplo, vão-se gastar 64.000 contos em edifícios escolares e ninguém lamenta êsse dispêndio. Anuncia-se o gasto de 50.000 contos no parque florestal do Monsanto, e não há protestos.

«Fala-se em caminhos de ferro, que tenham importante função económica, administrativa, militar, mas que não serão rendosos: todos condenam a sua construção!

«Aceitam-se sem a mínima resistência obras de urbanização e aformoseamento. Ninguém pregunta a que rendimento dão lugar.

«Haja o mesmo critério judicioso e largo para apreciar a utilidade do serviço público representado pelos caminhos de ferro.

«Seja-me lícito formular a seguinte conclusão:

«A utilidade económica e social de uma linha férrea mede-se, não pe'o rendimento líquido que produz, mas pelos serviços que presta e por êles se devem aquilatar os encargos que a sua construção impõe.»

Convém corroborar esta conclusão com alguns testemunhos autorizados, que o Sr. General Raúl Esteves citou, depois de historiar sumàriamente a introdução dos caminhos de ferro e o seu desenvolvimento.

Perdonnet, o patriarca dos tratadistas dos caminhos de ferro, escreveu em 1932:

«Essa questão liga-se intimamente aos interêsses morais e materiais de um país e deve chamar a atenção de todos os que se ocupam da administração pública e da economia nacional.

«Não se trata, apenas, dos benefícios de uma sociedade de accionistas; os caminhos de ferro, pelas especiais características que apresentam, constituirão um dos mais poderosos meios da civilização, e valiosa arma para a defesa de um País.»

O ilustre conferente demonstrou que:

«Os caminhos de ferro foram considerados pelos diversos Estados, não como um ramo corrente de indústria a explorar por quaisquer entidades particulares, mas sim, e essencialmente, como um órgão de actividade social e económica, fundamentalmente nacional e que, por êsse facto, constituíam um sistema, organizado como património da Nação, cuja exploração e usufruto seriam rigorosamente orientados e fiscalizados pelos Governos.»

Devo citar os termos em que êle definiu profi-

cientemente êsse sistema nacional de transportes e enumerou as suas características:

«Os caminhos de ferro ficaram constituindo um sistema nacional de transportes, com a sua especial feição de interêsse público, e com as características fundamentais que não se encontram nos outros meios de comunicação.

«Entre essas características podem apontar-se como essenciais as seguintes:

«1.º — Em relação ao território nacional:

«*a*) — fixação, ao terreno, das linhas de transportes, definindo a orientação prevista para as correntes do tráfego, segundo o plano geral formulado pelo Estado;

«*b*) — adopção rigorosa, no seu traçado das condições exigidas pelo serviço público, e designadamente das prescrições impostas pela defesa nacional.

«*c*) — propriedade do Estado sôbre tôda a rêde ferroviária.

«2.º — Em relação aos transportes:

«*a*) — possibilidade de execução de tôda a classe de transportes, e, em especial, dos transportes de grandes tonelagens, em condições da máxima segurança e regularidade;

«*b*) — a obrigatoriedade da exploração, mesmo em casos desfavoráveis para as Emprêsas concessionárias;

«*c*) — a prestação obrigatória de serviços ao Estado, em vários ramos de serviço público;

«*d*) — a rigorosa fiscalização e polícia dos transportes.»

Formulou igualmente os preceitos adotados na constituïção das rêdes:

«*a*) — *De ordem financeira* — o estabelecimento, por parte do Estado, de uma garantia de juro ou subvenção quilométrica, com o fim de estimular as Emprêsas concessionárias na construcção das novas linhas.

«*b*) — *No tocante à construção* — a adopção de uma bitola fixada pelo Govêrno, e a obediência aos traçados indicados no plano geral estabelecido para rêde do País.

«*c*) — *No tocante à exploração* — a obrigação taxativa de manter a exploração das linhas concedidas, com a condição expressa de que o abandono dessa exploração importaria a intervenção directa do Estado, para manter a mesma exploração à custa da Emprêsa concessionária.»

Êsse critério fundamental de serviço público representado pelos caminhos de ferro, formulou-o lùcidamente *Roosevelt* em 1932:

«As receitas da maior parte dos nossos caminhos de ferro não cobrem as suas despesas e encargos. A persistência duma tal situação só tem um resultado: a falência.

«Até aqui tem-se visado a extensão de novos créditos aos caminhos de ferro, com o inconveniente de agravar as suas dívidas e os seus encargos fixos.

«Mas, esta política ferroviária só consegue fazer recuar o momento fatal para uma época mais distante.

«O meu objectivo é outro: quero que se procure e domine o mal na raiz.

«Quero que os caminhos de ferro se levantem, que consigam reduzir a sua dívida, em vez de a agravarem e dêste modo se salvará, não só uma grande colocação de fundos nacionais, mas também um indispensável instrumento económico, e a segurança do emprêgo de cêrca de dois milhões de agentes que vivem das linhas férreas americanas.

«Dentro da grande tarefa da reorganização da economia nacional, temos que impor como objectivo a eficácia do serviço e a segurança da estrutura financeira dos nossos caminhos de ferro.

Vou agora citar as considerações jurídicas feitas na minha conferência.

Porque se não podem multiplicar as linhas entre dois centros,

«*trata-se, essencialmente, de um monopólio de interêsse público.*

«Êsse serviço é desempenhado directamente pelo Estado, ou por êle transferido para emprêsas concessionárias ou arrendatárias das linhas. Não há diferença essencial entre essas modalidades.

Estado e emprêsas — Situações, deveres e direitos recíprocos

«É hoje quási obsoleto e vai sendo abandonado o conceito jurídico de concessão — empreitada, paga com a exploração, por cujo contrato deve ser pautada sem direito a fazerem-se ao concessionário exigências, que nele não figurem.

«O progresso dos estudos jurídicos pôs em relêvo o carácter de serviço público da exploração ferroviária, cujas normas devem atender cabalmente as exigências do interêsse geral. Seja o Estado, ou uma emprêsa, o transportador, os requisitos de segurança, rapidez, igualdade de tratamento e perfeição dos serviços têm de ser impostos e modificados pelo Estado, quando o interêsse público o exija.

«No caso de concessão, a par dêsses princípios e normas, de que o Estado é juiz e pode modificar, encontram-se outros, constituintes de uma situação jurídica individual, cuja modalidade financeira é conexa das obrigações assumidas.

«Se novas exigências soberanas do Estado têm a sua repercussão nessa situação, há que atendê-la.

«O Estado tem direitos soberanos e pode fazer exigências ditadas pelo interêsse geral, mas tem que compensar os novos encargos não previstos no contrato.

«É, pois, êste susceptível de revisão. Na essência trata-se de uma associação, em que o Estado delega a exploração na acção privada, mais pronta e liberta de peias burocráticas e abusivas intrumissões políticas. A emprêsa melhor imprime à execução dos serviços públicos, nela delegada, a feição industrial e comercial mais adequada.

«No seu notável estudo da *Natureza jurídica das concessões de serviços públicos*, o Dr. Magalhãis Colaço — tão cedo roubado pela morte ao magistério e ao fôro, de que era brilhante ornamento — expõe e defende a boa doutrina e descrimina, nos contratos de concessão, as condições financeiras, que são pròpriamente o seu objecto, das de funcionamento do serviço concedido, modificadas segundo as necessidades do público. A exploração que o concessionário deve efectuar é a que o Estado julgou soberanamente exigida pelo interêsse geral, mas o primeiro tem direito a compensações financeiras correlativas.

«Pedem a justiça e a equidade que êsses contratos sejam modificados e revistos, sempre que as circunstâncias o exijam.

«Como se podem formular regras invariáveis para vigorar durante largos períodos, que vão a 99 anos?

«Se na maior parte dos contratos não está prevista a revisão, também nada proíbe o que a mudança de circunstâncias impõe.

«Veja-se, por exemplo, que fundas modificações sofreram as convenções das grandes companhias francesas em 1859, 1883, 1921, 1937.

«Desde que o Estado julga conveniente o recurso a uma emprêsa, sua associada, é dever e interêsse seu fortalecê-la, facilitar a sua acção em prol do bom desempenho do serviço.

«É o Estado o primeiro interessado em que essa emprêsa possa actuar desafogadamente. Só pode perder com a sua ruína e substituïção, que, em geral, determinaria maiores encargos. Tem, pois, o dever de a auxiliar por todas as formas no desempenho da missão assumida.

«Às emprêsas, quando a elas se confiam os transportes, executam-nos com material seu sôbre as linhas, que desde a construção fazem parte do domínio do Estado.

«Êsse material não pode ser penhorado nem alienado e deve-se manter em bom estado pela conservação e renovação para ser entregue no termo da concessão ao Estado, que o paga mediante avaliação.

«Pertence, pois, ao domínio das emprêsas, mas está adstrito ao serviço público por elas desempenhado.

«A construção das linhas pode ser feita: directamente pelo Es-

tado, que as explora ou arrenda, ou por emprêsas concessionárias, que esperam a remuneração do capital das receitas da exploração derivadas da aplicação de tarifas.

«São pois, essas receitas a paga de um serviço público prestado, de natureza industrial ou antes comercial, e não concessão graciosa do Estado, que delas possa dispor arbitràriamente e atribuir-lhes o destino que lhe parecer.

«Ao estudar na generalidade o problema da tarifação, esplanarei êste princípio fundamental.

«Em certos casos a insuficiência prevista das receitas dá lugar a auxílios do Estado sob variadas formas: comparticipação na construção, subvenções quilométricas de antemão fixadas, garantia de juro reembolsável por partilha dos excessos da receita.

«Quando intervem emprêsas, as relações destas com o Estado são reguladas por contratos de duração limitada, nos quais se estatue a situação financeira das mesmas.»

Balanço da situação do Estado e das Emprêsas perante o problema ferroviário

Reproduzo alguns trechos da minha conferência anterior:

«Faltaria à verdade se afirmasse que essas normas de justiça e nítida compreensão do interêsse público tem regulado sempre as relações do Estado e das emprêsas ferroviárias.

«Na opinião pública e até mesmo em regiões oficiais tem actuado por vezes o espírito jacobino espalhado no ambiente.

«As emprêsas de caminhos de ferro têm sido consideradas entidades gananciosas, rotineiras, inimigas do interêsse público. As receitas derivadas da aplicação das tarifas foram sujeitas ao capricho do Estado, que lhes atribuiu destino e pretendeu apropriar-se de parte delas.

«A actualização das tarifas, correspondente à desvalorização da moeda e ao aumento do custo da exploração, foi concedida tardiamente e abaixo do que era razoável, restringindo-se a aplicação da receita e fazendo reverter parte para o Estado. Foi preciso que um decreto do Govêrno Militar de 1926, firmado pelo sr. Passos e Sousa, posesse termo a êsse escândalo, contra o qual haviam protestado as emprêsas, e revogasse a lei monstruosa de 1920 e os preceitos subsequentes dela derivados durante seis anos em portarias, decretos e pareceres jurídicos.

«Basta lembrar que se declarou pertença do Estado o material circulante comprado pelas fôrças das sobretaxas, cujo remanescente ao Estado pertenceria.

«Foi o Decreto 11.894, de 12-7-1916, que revogou êsse preceito iníquo.

* * *

«Veio o material precipitadamente adquirido por conta das reparações alemãs por preços altíssimos.

«Podia o Estado tê-lo adquirido por sua conta, ficando com a propriedade dele e entregando-o às emprêsas para melhoria da exploração, visto não terem disponibilidades para o adquirir.

«Era valioso auxílio prestado sem sacrifício do Tesouro.

«Não se fez assim. Obrigaram-se as companhias a pagá-lo em prestações.»

Muitos outros factos poderia citar, que se cifram todos em menosprezo do carácter de serviço público da exploração ferroviária, que o Estado tem de assegurar, auxiliando as emprêsas, cuja acção fiscaliza, quando a estas faltem os recursos.

Assim, o material circulante que pertence ao domínio das Companhias tem de ser adquirido pelo Estado no fim da concessão. Quando elas não o poderem adquirir, nem para isso tenham disponibilidades, deve incumbir ao Estado a sua aquisição, ficando êsse material desde logo propriedade dêle.

Podia citar o caso do arrendamento das linhas do Corgo e Sabor pela Companhia Nacional e da do Tamega pela do Norte. Prestaram estas considerável serviço ao Estado pelas economias na exploração. Em paga são-lhes impostos *déficits*, que não estava na sua mão evitar e são a causa da sua ruína. Não é justo que o Estado assuma um encargo compensado pelas receitas do imposto? Se as Emprêsas forem assim impelidas para a falência, a perda do seu crédito reflete-se no do Estado. Tem de ser tomada por êle a exploração ou confiada a outras emprêsas em condições mais favoráveis para estas, perdendo-se a experiência e a organização das existentes. É preferível tratar com elas, auxiliá-las, proporcionar-lhes o desafôgo indispensável.

II PARTE

A concorrência da camionagem

Surge nesta altura o problema suscitado pela concorrência da camionagem, magistralmente versado pelo Sr. General Raúl Esteves, cuja exposição foi reforçada pelos valiosos esclarecimentos prestados pelos Srs. Dr. Fezas Vital e Eng.º Vasconcelos Correia. Já em 1929 tomava feição inquietadora, à medida que se reparavam e desenvolviam as estradas, antes quási intransitáveis.

Tomou considerável incremento a importação de automóveis e caminhetas, não raro mais por luxo de que por necessidade económica e portanto a correlativa saída de ouro.

Desenvolveu-se a camionagem sem regulamentação eficaz e desde logo suscitou reclamações das emprêsas ferroviárias por causa da concorrência desordenada.

Nomearam-se comissões, que estudaram detidamente o assunto.

Publicou-se o decreto 22.718, de algum valor na parte de passageiros, sem ser, porém, encarado de frente o problema em toda a sua complexidade. Nestes últimos anos nada se fez.

No congresso de 1937 foi apresentada uma tese pelo Presidente do Grémio dos Industriais de transportes em automóveis, na qual se descrevia a desordem existente:

«Concorrência ilimitada interindustriais pela falta de tabelamento dos serviços e pela ausência de tarifas mínimas; fretes de retôrno oferecidos ao público por preços inferiores ao custo, quando êsses fretes só deveriam ser concedidos a industriais dos locais de retôrno; concorrência dos particulares que, isentos de impostos, oferecem fretes a preços de impossível concorrência, confiados na insuficiência da fiscalização.»

Os principais interessados no desenvolvimento da camionagem são os importadores de material estrangeiro, que, num protesto perante a Comissão

encarregada de regular os transportes, ponderaram:

«A respeito da política de transportes, a opinião pública portuguesa receia que os interêsses das Emprêsas dos Caminhos de Ferro possam sobrepôr-se aos interêsses da Economia Nacional.»

Aos que assim exportam capitais e concorrem para a ruína de emprêsas nacionais e depreciação do seu capital, bem podia contrapor-se a reflexão seguinte, como pondera o Sr. General Raúl Esteves, parafraseando a dêles:

«A opinião pública portuguesa receia que os interêsses das emprêsas construtoras de automóveis e dos importadores dêstes possam sobrepor-se aos interêsses da Economia Nacional e até aos da própria camionagem, que está ameaçada de ruína pela super-abundância de veículos nela empregados.»

Ao invés do que sucede com os caminhos de ferro, o Estado não formula plano para a rêde de camionagem, cujas características são as seguintes, segundo o Sr. General Raúl Esteves:

«a) — uma feição particularista, pode dizer-se, do seu modo de acção, porquanto os transportes por automóvel não apresentam o carácter de universalidade que têm os transportes por caminho de ferro. Na camionagem não há, nem pode haver, na sua completa generalidade, a obrigatoriedade de transporte para qualquer mercadoria;

«b) — uma inferior capacidade de transportes, em condições similares. A relação de capacidade entre um automóvel e um combóio é de pròximamente 1/75 no que diz respeito a mercadorias, e de 1 20 no que diz respeito a passageiros.

«A proporção do número de veículos necessários para igualar esta capacidade, traz para a camionagem um emprêgo de pessoal muito superior ao dos caminhos de ferro;

«c) — a impossibilidade de realizar, em boas condições económicas, o transporte de mercadorias pobres, como os minérios, os combustíveis, as matérias primas, etc.;

«d) — a impossibilidade de satisfazer as exigências dos transportes de grandes tonelagens, e dos transportes de qualquer natureza às longas distâncias, em condições razoáveis de segurança, rapidez e regularidade.»

Singular situação a actual!

Quando se proclama a falência do liberalismo económico e da livre concorrência, filha da famosa máxima: *laisser faire, laisser passer*, quando todas as manifestações do trabalho nacional são sujeitas à economia dirigida, ao condicionamento de importação de máquinas, mantem-se um regime de livre excepção para a camionagem de mercadorias, que é agravada pelos carros de aluguer, alcunhados com razão de piratas, pela mais lamentável deficiência da fiscalização.

Eis as condições em que a luta se trava com os caminhos de ferro, sujeitos a minuciosas fiscalizações e obrigados a fazer todos os transportes. Lê-se no relatório do decreto 22.718 relativo ao serviço de passageiros:

«Sendo as regiões mais ricas e de maior desenvolvimento, aquelas a que aflue, naturalmente, maior número de carreiras, sucede que a breve trecho se verifica que êsse número é exagerado em relação ao movimento económico local, resultando para alguns concessionários a falência, e para todos uma exploração fracamente remuneradora, ou mesmo deficitária.»

(Continua)

A "Exposição Internacional de Tráfego"

realiza-se em 1940, na cidade da Colónia

Em Colónia, que é a porta de entrada para a ridente região do Reno, realiza-se, em 1940, a Exposição Internacional de Tráfego.

Não era possível achar uma cidade que pudesse servir melhor para a instalação duma exposição como a encantadora Colónia, cidade veneranda mas moderna, em que se conjugam tradições e progresso.

A Exposição de Colónia dará aos técnicos internacionais não só um quadro sinóptico do estado da técnica de tráfego mas também uma visão de tudo o que prepara e projecta em matéria de comunicações.

Com efeito, em esfera alguma da vida moderna o desenvolvimento foi tão rápido, o progresso da técnica tão assombroso como nos domínios do tráfego. Inventaram-se novos meios de transporte, crearam-se novas vias de comunicação, e as que já existiam foram aperfeiçoadas de uma maneira grandiosa.

O govêrno do Reich, que considera êste certamen como uma das suas maiores realizações em 1940, nomeou Comissário do Reich para a Exposição o dr. Maiwald e instituiu um Conselho Administrativo, do qual fazem parte membros de todos os ministérios.

O ministro da Viação dr. Dospmüller, foi nomeado Presidente da Exposição.

O significado dêsse certamen é assim definido pelo seu Presidente:

«A Exposição Internacional de Colónia em 1940 propõe-se patentear ao público de todos os países, o enorme progresso atingido em matéria de comunicações e meios de transporte. O grande objectivo dêste certamen é mostrar aos entendedores as maiores realizações de cada país nêsse particular. Queremos que êle seja uma perfeita demonstração de tudo que as nações têm feito, em amistosa concorrência, em prol do desenvolvimento dos meios de comunicação. Todos os objectos expostos devem subordinar-se a êsse fim. Resolvi, pois, assumir a presidência desta Exposição e muito satisfeito me sentirei se todos os círculos internacionais da técnica, da indústria, do comércio e da ciência corresponderem largamente ao franco apêlo de sincera colaboração.»

E o dr. Dorpmüller termina, com esta frase, a definição do seu programa:

«Assim procuraremos servir os interêsses da pacífica cooperação de todos os povos.»